



Številka: U-I-20/17-9

Datum: 9. 3. 2017

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Društva za ohranjanje naravne dediščine Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednica mag. Mateja Poljanšek, in Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij, Ljubljana, ki ga zastopa direktorica Katarina Bervar Sternad, na seji 9. marca 2017

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prvega odstavka 7.a člena Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 46/04, 109/04, 84/05, 115/07, 96/08, 36/09, 102/11, 15/14 in 64/16) in Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017 (Uradni list RS, št. 3/17) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnika izpodbijata prvi odstavek 7.a člena Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (v nadaljevanju Uredba),¹ ki določa pogoje in pravno podlago za selektivni in omejeni odvzem živali iz narave, in na njegovi podlagi sprejet Odlok o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017 (v nadaljevanju Odlok). Zatrjujeta, da sta v neskladju s prvim odstavkom 26. člena in 81. členom Zakona o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo in 46/14 – v nadaljevanju ZON), 9. členom Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih

¹ Izpodbijani prvi odstavek 7.a člena Uredbe je bil uveljavljen s 3. členom Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 64/16).

zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04 – MKDIOZ), 291. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU) ter 2., 8., 22., 23., 73. in 153. členom Ustave. Prilogi 2 Odloka, ki določa, da se v taksativno navedenih loviščih v štirih lovsko upravljavskih območjih v z Odlokem določenih načrtovalskih obdobjih izvede načrtovani odstrel skupaj desetih volkov, pa očitata tudi neskladje z Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22. 7. 1992). Ker naj bi s Prilogo 2 Odloka načrtovani odstrel volkov na tej živalski vrsti povzročil nenadomestljivo škodo, Ustavnemu sodišču predlagata, naj do končne odločitve o pobudi zadrži izvrševanje Odloka.

2. Pobudnika svoj pravni interes utemeljujeta z navedbo, da jima je bil z odločbama Ministrstva za okolje in prostor na podlagi 153. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16 – ZVO-1) priznan položaj nevladnih organizacij na področju ohranjanja narave oziroma na področju varstva okolja, ki delujeta v javnem interesu. Navajata, da izpodbijana predpisa sicer neposredno ne posegata v njune pravice, pravne interese oziroma njun pravni položaj, vendar pa naj bi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-30/95 z dne 21. 12. 1995 (Uradni list RS, št. 3/96, in OdlUS IV, 126) ekološkimi društvom že priznalo pravni interes za izpodbijanje predpisov, ki posegajo v področje, za katero so ustanovljena. Pobudnika naj bi delovala na področju varstva okolja oziroma ohranjanja naravne dediščine in naravnih vrednot. Ker naj bi bil volk, ki je v okviru Evropske unije strogo varovana živalska vrsta, naravna vrednota, naj bi bilo varstvo te živalske vrste v javnem interesu, v imenu katerega delujeta tudi pobudnika. Zato naj bi pobudnika v tem obsegu izkazovala javni interes kot njun lastni pravni interes. Ker naj bi izpodbijani prvi odstavek 7.a člena Uredbe in izpodbijani Odlok posegala na področja varstva okolja, ohranjanja narave in biotske raznovrstnosti, na katerih delujeta, pobudnika menita, da za začetek postopka za oceno njune ustavnosti in zakonitosti izkazujta pravni interes.

B.

3. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena ZUstS je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

4. Izpodbijani prvi odstavek 7.a člena Uredbe² ne učinkuje neposredno, saj določa le pravno podlago za izdajo odloka, s katerim lahko Vlada zaradi selektivnega in omejenega odvzema živali iz narave pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu z odlokom sprejme ukrep odvzema živali (razen ptic) iz narave. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se v primerih, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, lahko pobuda vloží šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-125/07 z dne 10. 1. 2008 (Uradni list RS, št. 6/08, in OdlUS XVII, 2). Ker pobudnika za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prvega odstavka 7.a člena Uredbe ne izkazujeta pravnega interesa, je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo iz razlogov, navedenih v citiranem sklepu.

5. Pobudnika izpodbijata tudi Odlok, ki določa obseg in pogoje selektivnega in omejenega odvzema osebkov živalskih vrst rjavega medveda in volka iz narave, pogoje njihovega izjemnega odstrela za leto 2017, način določitve obsega odvzema, spremljanje odvzema in vodenje evidenc o odvzemu osebkov obeh navedenih živalskih vrst iz narave. Vendar je iz navedb v pobudi razvidno, da pobudnika nasprotujeta le določbam Odloka, ki se nanašajo na ukrep odvzema osebkov živalske vrste volka iz narave, in Prilogi 2, ki je sestavni del Odloka. Zato je Ustavno sodišče štelo, da pobudnika Odlok izpodbijata le v tem obsegu.

6. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-217/14 z dne 17. 12. 2014 že zavrglo pobudo, s katero je prvi pobudnik izpodbijal ustavnost in zakonitost Priloge 2 Pravilnika o spremembah Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Uradni list RS, št. 71/14 – v nadaljevanju Pravilnik/14),³ ki ga je na podlagi tedaj veljavnega prvega odstavka 7.a člena Uredbe⁴ izdala ministrica za okolje in prostor. Ocenilo je, da je bil Pravilnik/14, ki je določal pogoje odvzema osebkov vrst rjavega medveda in volka iz narave, obseg njihovega selektivnega in omejenega odvzema iz narave zaradi uravnavanja velikosti populacije z okoljem ter nekatere pogoje

² Skladno s prvim odstavkom 7.a člena Uredbe lahko ukrep odvzema živali iz narave (razen ptic) sprejme tudi Vlada z odlokom v primeru iz sedme alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe (tj. zaradi selektivnega in omejenega odvzema živali iz narave pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu), če se ta ukrep izvede na podlagi strokovnega mnenja iz 8. člena Uredbe. Če je za zagotavljanje ugodnega stanja živalskih vrst sprejeta strategija, akcijski načrt ali drug programski dokument, mora odlok Vlade upoštevati tudi usmeritve iz teh dokumentov.

³ S Pravilnikom/14 uveljavljena Priloga 2 je nadomestila prej veljavno Prilogo 2, ki je bila uveljavljena na podlagi tedaj veljavnega Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Uradni list RS, št. 28/09, 12/10, 76/10, 76/11, 73/12 in 104/13).

⁴ Prej veljavni prvi odstavek 7.a člena Uredbe je določal: "Odvzem živali, razen ptic iz narave iz šeste alineje prvega odstavka prejšnjega člena, se lahko izvede tudi na podlagi predpisa ministra, s katerim se določi obseg selektivnega in omejenega odvzema živali iz narave, ki se izvede z načrtovano usmrtnitvijo (odstrelom) na podlagi strokovnega mnenja iz 8. člena te uredbe. Če je za zagotavljanje ugodnega stanja živalskih vrst sprejeta strategija, akcijski načrt ali drug programski akt, mora biti predpis v skladu s tem aktom."

odvzema živali zavarovanih prosto živečih vrst iz narave, v pretežnem delu splošni pravni akt (predpis), ki ga je mogoče izpodbijati pred Ustavnim sodiščem. Vendar je hkrati tudi presodilo, da je imel Pravilnik/14 (ne glede na svoje poimenovanje), ker je v Prilogi 2 konkretno določal načrtovani obseg in prostorsko razporeditev odstrela točno določenega števila volkov v poimensko posebej določenih loviščih posameznih lovsko upravljavskih območij (v nadaljevanju LUO) in v časovno natančno opredeljenem načrtovalskem obdobju ter ker je določal tudi posebne pogoje in omejitve tega odstrela, tudi značilnosti posamičnega akta, ki ga pred Ustavnim sodiščem s pobudo ni mogoče izpodbijati.

7. Skladno s tretjim odstavkom 4. člena Odloka sta obseg in prostorska razporeditev predvidenega odvzema volkov iz narave določena v Prilogi 2, ki je sestavni del Odloka. Ta priloga v I. točki določa, da se v poimensko določenih loviščih v štirih poimensko določenih LUO izvede načrtovani odvzem skupaj desetih volkov, v II. točki pa določa dodatne usmeritve, ki jih je treba upoštevati pri izvedbi načrtovanega odvzema volkov iz narave.⁵ Vendar pa v Prilogi 2 Odloka predvidenega odstrela volkov ni mogoče izvesti brez upoštevanja posameznih določb Odloka. Ukrep odvzema volkov iz narave na način in v obsegu, kot ju določa Priloga 2, je namreč mogoče izvesti le v načrtovalskih obdobjih in v časovnih razporeditvah odstrela, določenih v prvem odstavku in drugi alineji drugega odstavka 5. člena Odloka,⁶ ter ob upoštevanju omejitev, ki jih za odvzem volkov iz narave določa 3. člen Odloka,⁷ in usmeritev, ki jih za odstrel volkov določa tudi 9. člen Odloka. Zato je navedene določbe Odloka skupaj z njegovo Prilogo 2 treba obravnavati kot celoto.⁸ Ker v navedenih delih konkretno določa načrtovani obseg in prostorsko razporeditev odstrela točno določenega števila volkov v poimensko posebej določenih loviščih posameznih prav tako poimensko določenih LUO in v časovno natančno opredeljenem načrtovalskem obdobju ter določa tudi pogoje in omejitve, ki jih morajo lovske družine upoštevati pri izvedbi tega odstrela,⁹ ima Odlok, ne glede na svoje

⁵ Skladno s temi usmeritvami je odstrel volkov mogoče prednostno izvesti na območjih z največ primeri škodnih dogodkov, ki jih povzročijo volkovi, odstrel dveh volkov v dveh poimensko določenih LUO pa je mogoče izvesti šele v septembru 2017, če predvideni odvzem v tem obdobju ni izpolnjen.

⁶ Člen 5 Odloka kot načrtovalsko obdobje za odvzem volkov iz narave opredeljuje obdobje od uveljavitve Odloka (tj. od 21. 1. 2017) do 30. 9. 2017, pri čemer se upoštevajo tudi podatki o odvzemu volkov od 1. 10. 2016 (prvi odstavek 5. člena Odloka) in da se odstrel volkov izvaja v obdobjih do 31. 1. 2017 in od 1. do 30. 9. 2017 (druga alineja drugega odstavka 5. člena Odloka).

⁷ Prvi in drugi odstavek 3. člena Odloka (ki se sicer nanašata tudi na odvzem osebkov živalske vrste rjavega medveda iz narave) določata, da ni dovoljeno preseči z Odlokom predvidenega odvzema osebkov iz narave, morebitni večji odvzem od predvidenega pa je treba upoštevati pri načrtovanju odvzema v naslednjem načrtovalskem obdobju. Tretji odstavek 3. člena Odloka pa določa, da se pri načrtovanju odvzema volkov iz narave upošteva že realiziran ali presežen odvzem teh živali iz narave glede na njihovo starostno strukturo.

⁸ Vsebina Priloge 2 in navedenih določb Odloka je v bistvenem enaka vsebini vsakokratnih prilog z Odlokom razveljavljenega Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Uradni list RS, št. 28/09, 12/10, 76/10, 76/11, 73/12, 104/13, 71/14 in 78/15), ki so se nanašale na odvzem volka iz narave.

⁹ Ker pobudnika nasprotujeta le določbam Odloka, ki se nanašajo na ukrep odvzema osebkov živalske vrste volka iz narave, Ustavno sodišče ni ocenjevalo pravne narave tistih določb Odloka, ki se nanašajo (le) na odvzem osebkov živalske vrste rjavega medveda iz narave.

poimenovanje, v teh delih značilnosti posamičnega pravnega akta. Okoliščina, da je Vlada ukrep odvzema osebkov živalskih vrst rjavega medveda in volka iz narave sprejela z Odlokom, tj. v obliki splošnega pravnega akta,¹⁰ na drugačno presojo ne vpliva.

8. Ustavno sodišče na podlagi tretje alineje prvega odstavka 160. člena Ustave (in tretje alineje prvega odstavka 21. člena ZUstS) odloča o skladnosti podzakonskih predpisov z Ustavo in zakonom. Ustavnosti in zakonitosti posamičnih aktov pa ni mogoče izpodbijati s pobudo pred Ustavnim sodiščem. Zakonitost aktov organov, izdanih v obliki predpisa, če urejajo posamična razmerja, se presoja v upravnem sporu (četrti odstavek 5. člena Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1). Ker ima izpodbijana Priloga 2 Odloka s 3. členom Odloka (kolikor se nanaša na odvzem volkov iz narave), prvim odstavkom in drugo alinejo drugega odstavka 5. člena ter 9. členom Odloka naravo posamičnega akta, je Ustavno sodišče pobudo zavrglo tudi v tem delu. V tem obsegu lahko pobudnika zakonitost Odloka izpodbijata s tožbo pri Upravnem sodišču v roku trideset dni od vročitve tega sklepa (četrti odstavek 23. člena ZUS-1).

C.

9. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar in Jan Zobec. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

¹⁰ Vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, in sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja Vlada z odlokom (tretji odstavek 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. [24/05](#) – uradno prečiščeno besedilo, [109/08](#), [8/12](#), [21/13](#) in [65/14](#) – ZVRS).